CAPERN - 006M
Livre vert – Matière d'acceptabilité sociale
TEXTE FRANÇAIS
VERSION RÉVISÉE

DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE

DU

GRAND CONSEIL DES CRIS (EEYOU ISTCHEE) / GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

À LA

COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

DE

L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

SUR LE

LIVRE VERT – *ORIENTATIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES EN MATIÈRE D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE*

QUÉBEC, LE 16 MARS 2016

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. APERÇU 2

III. L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE SIGNIFIE LE CONSENTEMENT 3

IV. ORIENTATION 1 – CONFLIT ENTRE LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DU MERN 4

V. ORIENTATION 2 – PLANIFICATION ET CONCILIATION DES USAGES DANS LES PLANS D'AFFECTATION DU TERRITOIRE PUBLIC (PATP) 5

VI. ORIENTATION 3 – PROCESSUS D'INFORMATION ET DE CONSULTATION .. 5

VII. ORIENTATION 4 – PARTAGE DES BÉNÉFICES 6

VIII. ORIENTATION 5 – RENFORCER LA CAPACITÉ D'ANALYSE DU MERN SUR LES IMPACTS EN ASSURANT LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE 6

IX. BUREAU DES PROJETS MAJEURS 7

X. CONCLUSION 8

À PROPOS DU GCC(EI)/GNC 9

ANNEXE I 11

I. INTRODUCTION

1. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) / Gouvernement de la nation crie (« **GCC(EI)/GNC** ») remercie la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (« **CAPERN** ») de nous offrir l'occasion de présenter nos commentaires préliminaires à l'égard du Livre vert, les *Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale* (« **Livre vert** »).

2. D'une part, nous saluons le fait que le ministère reconnaît l'acceptabilité sociale en tant qu'enjeu d'une importance primordiale pour les relations entre les nations autochtones et le Québec et pour le développement des ressources nordiques.

3. Cependant, nous devons exprimer d'emblée notre préoccupation et notre déception face au très court délai accordé pour soumettre ces observations. Il est ironique que pour une question aussi sensible que l'acceptabilité sociale, laquelle suppose des consultations complètes et respectueuses, un temps adéquat n'ait pas été accordé afin de nous permettre de préparer des commentaires détaillés. Dans le temps alloué, il n'a été possible de fournir que ces commentaires préliminaires.

4. Les Cris se seraient attendus à un plus long délai afin de préparer et de soumettre des observations détaillées. Cela aurait été davantage conforme avec l'objectif même du Livre vert, c'est-à-dire de promouvoir un dialogue fructueux entre les parties intéressées. Cela aurait été également davantage conforme avec le respect mutuel inhérent à la relation de nation à nation entre les Cris et le Québec, l'un des principes directeurs de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec* (la « **Paix des braves** »).

5. Cette préoccupation est accentuée par le fait que l'audition des deux seuls organismes autochtones qui comparaîtront devant la Commission, c'est-à-dire l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et le Gouvernement de la nation crie, a été prévue le 16 mars 2016. Nous notons que des particuliers ont été invités à comparaître aussi tard que le 5 avril 2016. Avec tout le respect, nous comprenons mal pourquoi on a accordé moins de temps aux gouvernements autochtones pour préparer des observations

avant de comparaître devant la Commission, les gouvernements autochtones étant parmi les intervenants les plus préoccupés par l'enjeu de l'acceptabilité sociale.

6. Ceci est d'autant plus préoccupant qu'il ne s'agit pas de la première fois que l'on demande au GNC de fournir dans des délais aussi courts des commentaires portant sur une initiative du Québec d'une grande importance pour les Cris. Les consultations sur le plan stratégique de la Société du Plan Nord, à l'égard duquel les Cris sont de principaux intervenants, ont donné lieu à la même préoccupation.

7. Dans les circonstances, le GCC(EI)/GNC réserve expressément le droit de déposer un mémoire détaillé sur le Livre vert dans les semaines à venir. Nous espérons qu'à l'avenir un temps adéquat sera accordé aux Cris afin de réagir aux initiatives du Québec d'importance pour les Cris.

8. Il faut également mentionner qu'il existe actuellement des procédures judicaires actives impliquant Ressources Strateco Inc. comme demanderesse et le Procureur général du Québec comme défendeur. Le GCC(EI)/GNC et la Nation crie de Mistissini sont intervenus dans ces procédures puisqu'elles soulèvent comme un enjeu principal la nature et l'étendue du concept de l'acceptabilité sociale dans ses dimensions légales et autres. Par conséquent, non seulement le GCC(EI)/GNC présente ces commentaires « sous toutes réserves », mais il suggère également que la Commission exerce la prudence requise afin de tenir compte de ces procédures judiciaires.

II. APERÇU

9. En ce qui concerne le Livre vert, le document intitulé « *Observations du GCC(EI) sur l'acceptabilité sociale dans Eeyou Istchee* » daté du 2 septembre 2015, dont copie est jointe en **Annexe I**, énonce les enjeux et les positions des Cris. Notamment, le document souligne l'importance du régime de protection de l'environnement et du milieu social prévu dans le chapitre 22 de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (« **CBJNQ** »), un traité constitutionnellement protégé, le modèle de partenariat de nation-à-nation de la Paix des braves et les nouvelles compétences importantes du GNC et du Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James à l'égard de l'utilisation et de la gestion des terres et des ressources en vertu de l'*Entente sur la gouvernance dans le*

territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec, signée le 24 juillet 2012 (« **Entente sur la gouvernance** »).

10. Le Livre vert n'aborde aucun de ces éléments, hormis une brève allusion dans la Note liminaire à la nécessité de consulter les autochtones et un énoncé que les autres obligations et engagements du MERN envers les communautés autochtones demeurent inchangés. Ceci ressemble davantage à une déclaration *pro forma* qu'à une intention sérieuse de s'engager avec les gouvernements autochtones en tant que partenaires égaux.

III. L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE SIGNIFIE LE CONSENTEMENT

11. Avant d'aborder le concept de l'acceptabilité sociale, nous réitérons que, indépendamment de ce concept, la position des Cris est que tous les projets de développement dans le territoire d'Eeyou Istchee requièrent le consentement des Cris. Pour la Nation crie, il s'agit d'une question de droits en vertu de la CBJNQ, de la Paix des braves et de plusieurs autres ententes.

12. En rapport avec le territoire d'Eeyou Istchee, le concept de l'acceptabilité sociale représente une expression large et exacte des principes qui sous-tendent la CBJNQ, notamment le chapitre 22 sur le régime de protection de l'environnement et du milieu social. L'acceptabilité sociale constitue un aspect primordial de la relation de nation à nation entre le Québec et la Nation crie, laquelle repose sur la CBJNQ en tant que traité constitutionnellement protégé. Le concept s'applique non seulement aux gouvernements mais aussi à tous ceux qui cherchent à entreprendre des activités de développement dans le territoire d'Eeyou Istchee.

13. L'acceptabilité sociale n'est donc pas limitée à un processus de consultation dans lequel les intervenants discutent ensemble des « *conditions that will allow the development project to proceed* », comme nous pouvons le lire dans la version anglaise du Livre vert. Le MERN reconnaît que même un tel processus « peut également se traduire par le refus d'une communauté d'accepter un projet de développement ».[1] En ce qui concerne les

---

[1] *Livre vert*, page 9.

Cris, l'acceptabilité sociale ou son absence est un résultat que doivent reconnaître et respecter les gouvernements et les promoteurs.

14. Pour la Nation crie et quant au développement dans le territoire d'Eeyou Istchee, si l'acceptabilité sociale doit avoir un sens réel, elle doit signifier le consentement de la communauté touchée. Tel que souligné dans les Observations ci-jointes,[2] l'acceptabilité sociale passe par le droit inhérent de la Nation crie de décider elle-même en quoi doit consister l'équilibre entre les risques et les avantages du développement. Ceci implique que, parfois, on ne permettra pas à un projet en particulier d'aller de l'avant.

IV. ORIENTATION 1 – CONFLIT ENTRE LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DU MERN

15. Il existe une incohérence entre les responsabilités du MERN d'agir à titre de « … gardien de l'utilisation du territoire public, de conciliation des usages et d'accompagnateur des entreprises porteuses de projets contribuant au développement de l'économie et à la prospérité de la société québécoise par la mise en valeur de ses ressources naturelles ».[3]

16. Il est difficile pour le MERN d'agir à titre de gardien désintéressé du territoire public si :

> *Comme ministère à vocation économique, le MERN doit soutenir les projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales portés par des entreprises. Il doit à cette fin conseiller et accompagner les promoteurs de ces projets tout au long des différentes étapes du processus pouvant conduire à leur autorisation gouvernementale ou à un refus de délivrer un permis ou octroyer un droit.*[4]

17. Bien que l'Orientation 1 propose de mieux faire connaître les rôles et les responsabilités du MERN, une telle mesure ne remédie pas à l'incohérence entre ses responsabilités. Si le MERN entend agir convenablement à titre de gardien désintéressé du territoire public, il ne devrait pas avoir la responsabilité contradictoire de soutenir les projets de développement.

---

2 Page 3.
3 *Livre vert*, page 14.
4 *Ibid*., page 16.

V. ORIENTATION 2 – PLANIFICATION ET CONCILIATION DES USAGES DANS LES PLANS D'AFFECTATION DU TERRITOIRE PUBLIC (PATP)

18. Cette orientation encourage une plus grande participation de la communauté et du public dans le développement des plans d'affectation du territoire public (PATP) du MERN. Toutefois, on ne tient compte des dispositions spéciales de l'Entente sur la gouvernance portant sur les compétences du Gouvernement de la nation crie et de la Commission Eeyou de planification à l'égard de la planification de l'utilisation des terres et des ressources, ni du droit du GNC de participer au développement du PATP pour les terres de la catégorie II. Les compétences spéciales du Gouvernement de la nation crie à l'égard de ces questions doivent être reconnues et respectées.

VI. ORIENTATION 3 – PROCESSUS D'INFORMATION ET DE CONSULTATION

19. Le Livre vert réfère[5] au fait d'étendre dans l'avenir les dispositions de la *Loi sur les mines*[6] concernant la consultation des autochtones à d'autres secteurs d'activités du MERN. En date des présentes, les dispositions de la *Loi sur les mines* portant sur la consultation des autochtones se limitent à ce qui suit :

> 2.1. La présente loi doit s'interpréter de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones. Le gouvernement consulte les communautés autochtones de manière distincte, lorsque les circonstances le requièrent.
>
> 2.2. La prise en compte des droits et des intérêts des communautés autochtones fait partie intégrante de la conciliation de l'activité minière avec les autres possibilités d'utilisation du territoire.
>
> 2.3. Le ministre élabore, rend publique et tient à jour une politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier.

20. Le MERN prépare présentement un guide concernant la consultation des communautés autochtones à l'égard de projets d'exploitation minière. Le MERN devrait, de façon

---

5 Pages 18, 19.
6 RLRQ, chapitre M-13.1.

continuelle, impliquer les gouvernements autochtones, y compris le Gouvernement de la nation crie et les Premières nations cries, dans tout ces exercices.

VII. ORIENTATION 4 – PARTAGE DES BÉNÉFICES

21. Le MERN affirme qu'il « demeure toujours favorable à la conclusion d'ententes [« **ERA** »] entre un promoteur et les communautés, y compris les communautés autochtones, sur les avantages et les répercussions des projets. »[7]

22. Or, le Québec s'est spécifiquement engagé dans la Paix des braves à fournir aux Cris des avantages particuliers en lien avec le Projet Eastmain 1-A/Rupert (article 4.16) et à encourager la signature d'ententes entre les promoteurs et les Cris à l'égard de projets hydroélectriques (article 4.2) et d'activités minières (article 5.2).

23. Ainsi, la conclusion d'ERA n'est pas seulement une question de politique discrétionnaire du MERN, mais bien une question d'obligation légale.

24. Quant à la divulgation des paiements versés par les sociétés minières aux gouvernements autochtones,[8] les Cris ont fait état devant la Commission de leur opposition à la divulgation des avantages financiers découlant des ERA liées à des projets d'exploitation minière.

VIII. ORIENTATION 5 – RENFORCER LA CAPACITÉ D'ANALYSE DU MERN SUR LES IMPACTS EN ASSURANT LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

25. Cette orientation, qui aborde la nécessité de renforcer la capacité d'analyse du MERN sur les impacts en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale, énonce un objectif louable. Il est néanmoins surprenant de lire :[9]

> Actuellement, le Ministère ne dispose pas d'outils lui permettant de prendre en compte et d'évaluer les divers facteurs contribuant à l'acceptabilité sociale des projets, soit en amont de leur élaboration ou au moment de la planification de

---

7 *Livre vert*, pages 20, 21.
8 *Ibid*., page 21.
9 *Ibid.*, page 22.

> l'utilisation du territoire et de la conciliation des usages avec certains types d'activités dans le cadre du processus d'élaboration des PATP. En matière de planification de l'utilisation du territoire, seules les activités récréotouristiques ou de parcs éoliens sont prises en compte dans l'évaluation des répercussions sociales. Il faudrait envisager de prendre en compte également les facteurs d'acceptabilité sociale d'autres activités relevant de la responsabilité du Ministère, notamment les projets miniers incluant les carrières-sablières.

26. Il va de soi que le MERN doit tenir compte de l'acceptabilité sociale des projets d'exploitation minière. Si le MERN ne dispose pas des outils pour le faire, il doit les élaborer sans délai de concert avec les gouvernements autochtones, y compris le Gouvernement de la nation crie et les Premières nations cries.

IX. BUREAU DES PROJETS MAJEURS

27. Le MERN déclare[10] qu'il :

> ... envisage de mettre sur pied un bureau des projets majeurs, au siège social à Québec, chargé d'assurer la coordination avec les différentes unités responsables de la délivrance d'autorisations ou de la diffusion d'avis relatifs à un projet, la coordination interministérielle avec les autres ministères et organismes interpellés …

28. Un tel bureau devrait être tenu de se concerter avec le Gouvernement de la nation crie, les Premières nations cries et le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James. Il faudrait également se pencher sur les rôles respectifs d'un tel bureau et de la Société du Plan Nord, qui affirme exercer un rôle de coordination des activités des ministères en ce qui concerne les projets de développement dans le Nord du Québec.[11] Cet exercice devrait se dérouler en étroite concertation avec les intervenants cris mentionnés ci-dessus.

---

10 *Ibid.*, page 23.

11 *Plan stratégique de la Société du Plan Nord 2015-2020*, pages 5, 9.

X. CONCLUSION

29. L'initiative du Livre vert représente un développement positif en ce qu'elle reconnaît l'importance du concept de l'acceptabilité sociale dans le processus décisionnel du gouvernement quant aux activités de développement au Québec. La Nation crie confirme que l'acceptabilité sociale est un enjeu d'importance primordiale pour les relations entre les nations autochtones et le Québec et pour le développement des ressources nordiques. Ce concept demeure, cependant, assujetti aux droits et au statut constitutionnellement protégés de la Nation crie.

30. Les commentaires préliminaires énoncés ci-dessus identifient certains enjeux qui nécessitent des échanges sérieux entre les Cris et le Québec, dans le strict respect de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, de la Paix des braves et de l'Entente sur la gouvernance.

31. Le GCC(EI)/GNC réserve expressément le droit de déposer un mémoire détaillé sur le Livre vert.

* * * * *

À PROPOS DU GCC(EI)/GNC

32. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) (« **GCC(EI)** ») est l'entité politique qui représente les quelque 18 000 Cris d'Eeyou Istchee, les terres traditionnelles des Cris à la Baie-James. Le Gouvernement de la nation crie (« **GNC** ») exerce des fonctions gouvernementales au nom de la Nation crie d'Eeyou Istchee.

33. Au cours des 40 dernières années, les Cris ont signé de nombreuses ententes avec les gouvernements du Québec et du Canada. Ces ententes créent ainsi un environnement juridique unique dans le territoire d'Eeyou Istchee. Elles comptent, entre autres, les ententes suivantes :

(a) la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (« **CBJNQ** »), signée en 1975 avec le Canada et le Québec (et modifiée depuis par le biais de 24 conventions complémentaires);

(b) l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, signée en 2002, fréquemment appelée la « **Paix des braves** »;

(c) l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*, signée en 2008; et

(d) l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec*, signée le 24 juillet 2012 (l'« **Entente sur la gouvernance** »). Cette Entente a été approuvée par le Projet de loi 42 de 2013 intitulé *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie*.[12]

34. La CBJNQ est un accord sur des revendications territoriales et un traité en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les droits des Cris prévus à la CBJNQ

---

[12] L.Q. 2013, c. 19; voir également la *Loi instituant le Gouvernement Régional d'Eeyou Istchee Baie-James*, RLRQ, chapitre G-1.04.

sont des droits existants issus de traité, reconnus et protégés par les articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.[13]

35. La CBJNQ a été approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par une loi du Québec, la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*.[14] En vertu de l'article 2(2) de cette loi, les Cris jouissent des droits, privilèges et avantages prévus à la CBJNQ à titre de droits statutaires.

36. De plus, l'article 6 de cette loi prévoit qu'en cas de conflit ou d'incompatibilité entre cette loi et les dispositions de toute autre loi s'appliquant au territoire (tel que défini dans cette loi), cette loi l'emporte.

37. Le Livre vert, les *Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*, et sa mise en œuvre par le biais de divers instruments doivent respecter les droits des Cris d'Eeyou Istchee en vertu de la CBJNQ, la *Paix des braves*, l'*Entente sur la gouvernance* et les lois de mise en œuvre.

---

13 *Québec (Procureur général) c. Moses,* [2010] 1 R.C.S. 557, 2010 CSC 17.

14 L.Q. 1976, c. 46, maintenant RLRQ, chapitre C-67.

ANNEXE I

ᐧᐄᓂᐯᑯᐄᔨᔫᒡ ᓈᐦᒋᒥᐁᐄᔨᔫᒡ ᐁ ᓇᑎᒫᑐᐧᑖᐤ (ᐄᔨᔫ ᐊᔅᒌ)
Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)
Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)

ᐄᓅ/ᐄᔨᔫ ᒋᔅᐅᒋᒫᐤ
Cree Nation Government
Gouvernement de la Nation Crie

G. C. C. E. I.
40th Anniversary
1974 - 2014

C. N. G.
G. N. C.
est. 1978

L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DANS EEYOU ISTCHEE

Observations du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)

dans le cadre du
Chantier sur l'acceptabilité sociale
organisé par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

2 septembre 2015

2 Lakeshore Road, Nemaska, Québec J0Y 3B0 | Tel: (819) 673-2600 | Fax: (819) 673-2606 | E-mail: cree@cngov.ca | www.cngov.ca

Whapmagoostui · Chisasibi · Wemindji · Eastmain · Waskaganish · Nemaska · Waswanipi · Oujé-Bougoumou · Mistissini · Washaw Sibi

G. C. C. E. I.
40th Anniversary
1974 - 2014

C. N. G.
G. N. C.
est. 1978

Introduction et résumé

Une très grande partie du potentiel québécois en ressources naturelles se trouve dans Eeyou Istchee. Une très grande partie du Plan Nord se réalise dans Eeyou Istchee. Il est donc essentiel que tout examen par le gouvernement du sens de l'acceptabilité sociale au Québec comprenne une évaluation sérieuse et une bonne compréhension du cadre juridique, des institutions et des pratiques uniques qui gouvernent dans le territoire d'Eeyou Istchee.

La notion d'« acceptabilité sociale » a un sens particulier dans Eeyou Istchee, fondé sur la cadre juridique unique de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), la relation de nation à nation entre la Nation crie et le Québec, les droits et le statut particuliers des Cris, et les institutions uniques qui gouvernent dans le territoire d'Eeyou Istchee. Le régime juridique et les institutions d'Eeyou Istchee procurent un cadre unique pour évaluer, réaliser et maintenir l'acceptabilité sociale des initiatives de mise en valeur des ressources dans le territoire.

Le sens et le contenu de l'acceptabilité sociale dans Eeyou Istchee

Dans Eeyou Istchee, l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des ressources a d'abord et avant tout pour objet la protection de la culture crie et du mode de vie traditionnel des Cris. Eeyou Istchee n'est pas simplement une réserve de matières premières destinées à des initiatives de développement futures. Bien que notre terre soit peu densément peuplée, elle n'est pas inoccupée : nous continuons à utiliser le territoire au complet pour y pratiquer nos activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage. La terre demeure le plus important employeur de notre peuple. Elle est également le fondement de qui nous sommes en tant que peuple. Nous sommes les intendants de cette terre, et cette responsabilité est fondamentale pour nous.

En même temps, la Nation crie accueille favorablement le développement durable et responsable dans Eeyou Istchee. Nous reconnaissons que le développement responsable et durable est nécessaire au maintien et à l'édification de la base économique de nos communautés, surtout pour nos jeunes. Nous appuyons le développement lorsqu'il est responsable et durable, lorsqu'il profite à notre peuple et lorsqu'il n'impose pas des fardeaux indus sur notre terre ou sur notre peuple. Nous

appuyons le développement qui est entrepris avec notre participation et notre consentement.

Pour nous, l'acceptabilité sociale passe par la recherche d'un équilibre qui protège notre culture et notre mode de vie, tout en poursuivant d'autres formes de prospérité, particulièrement pour nos jeunes et les générations futures. L'acceptabilité sociale passe aussi par le droit de la Nation crie de décider elle-même en quoi doit consister cet équilibre – les risques que nous sommes disposés à accepter et dans quelles situations les avantages l'emportent sur les risques et les répercussions négatives. Reconnaître l'importance de l'acceptabilité sociale, c'est reconnaître que parfois, on ne permettra pas à un projet de développement en particulier d'aller de l'avant.

L'acceptabilité sociale reflète la dimension sociale du développement durable et donne effet à l'aspect social des principes de la CBJNQ garantis par la Constitution. L'acceptabilité sociale ne saurait se concevoir simplement comme un processus que doivent suivre les promoteurs de projets de mise en valeur de ressources naturelles. L'acceptabilité sociale doit plutôt être vue comme le résultat d'un processus qui est entrepris, ou un seuil qui doit être atteint, afin de donner effet aux principes directeurs de la CBJNQ. L'acceptabilité sociale va au-delà de la consultation et implique l'adhésion de la communauté et un partenariat avec celle-ci.

Le cadre unique pour obtenir et maintenir l'acceptabilité sociale dans Eeyou Istchee

Bien que le terme « acceptabilité sociale » ait gagné en popularité au Québec assez récemment, la notion qu'incarne ce terme a toujours été un aspect important du développement dans Eeyou Istchee. La notion d'acceptabilité sociale a un sens particulier dans Eeyou Istchee, fondé sur la cadre juridique unique de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, la relation de nation à nation entre les Cris et le Québec, les droits et le statut particuliers des Cris dans le territoire d'Eeyou Istchee, et les institutions uniques qui gouvernent dans le territoire.

Les politiques et les procédures élaborées par le MERN à la suite de cette initiative sur l'acceptabilité sociale doivent reconnaître le caractère particulier de l'acceptabilité sociale dans Eeyou Istchee, ainsi que le contexte juridique et institutionnel particulier du territoire qui influence la manière dont les décisions relatives à l'utilisation et la mise en valeur des terres sont prises et s'appuyer sur ces considérations. Or, une telle

reconnaissance semble manquer dans le *Chantier sur l'acceptabilité sociale* jusqu'ici. Par exemple, le *Diagnostic de la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale dans la conciliation des usages*, qui se veut un examen des organismes, des institutions et des instruments juridiques qui régissent la prise de décisions relatives à la mise en valeur des ressources et l'utilisation des terres au Québec, ne fait aucune mention de la CBJNQ ni des institutions uniques d'Eeyou Istchee, à part une mention au passage du gouvernement régional Eeyou Istchee Baie-James. Bien que le *Diagnostic* renferme une courte section sur les affaires autochtones, on n'y trouve aucune mention de la CBJNQ. Essentiellement, ce document traite l'ensemble du Québec comme s'il était régi par un seul et même cadre juridique, ce qui n'est pas le cas.

Le territoire d'Eeyou Istchee est unique et cette réalité doit être reconnue.

Indépendamment de la manière dont l'acceptabilité sociale peut être comprise et opérationnalisée à l'extérieur d'Eeyou Istchee, le régime juridique et les institutions d'Eeyou Istchee procurent un cadre unique pour évaluer, réaliser et maintenir l'acceptabilité sociale dans les initiatives de mise en valeur des ressources dans le territoire. Les instruments juridiques qui constituent ce cadre comprennent :

- La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (1975)
- L'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec, couramment appelée la *Paix des Braves* (2002)
- L'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James (2012)

Le territoire d'Eeyou Istchee est régi par un traité jouissant d'une protection constitutionnelle, la CBJNQ, signée en 1975. La CBJNQ reconnaît et affirme le statut unique et particulier des Cris dans Eeyou Istchee. En vertu de la CBJNQ, la Nation crie a droit à une participation plus grande – par des mécanismes de consultation et de représentation – que la population en général en ce qui a trait à la mise en valeur des ressources naturelles dans le territoire.

L'article 22 de la CBJNQ établit un régime unique de protection de l'environnement et du milieu social qui s'applique à la prise de décisions relatives aux projets de développement dans le territoire d'Eeyou Istchee. En vertu de ce régime, les répercussions environnementales *et sociales* du développement projeté doivent être évaluées et prises en compte tout au long du processus décisionnel. En rapport avec Eeyou Istchee, le terme contemporain « acceptabilité sociale » est une expression qui traduit succinctement les principes directeurs qui sous-tendent le régime de protection

de l'environnement et du milieu social de la CBJNQ. Ces principes directeurs comprennent notamment :

- la protection des droits de chasse, de pêche et de trappage des autochtones dans le Territoire;
- le régime de protection de l'environnement et du milieu social pour ce qui est de réduire le plus possible les répercussions sur les autochtones des activités de développement touchant le Territoire;
- la protection des autochtones, de leurs sociétés et communautés et de leur économie, relativement aux activités de développement touchant le Territoire;
- la réduction [...] des répercussions indésirables découlant du développement relativement à l'environnement et au milieu social sur les autochtones et les communautés autochtones;
- la participation des Cris à l'application de ce régime.[1]

Ces principes directeurs sont renforcés par la *Paix des Braves* qui a affirmé la relation de nation à nation entre la Nation crie et le Québec. L'esprit et l'objectif de la *Paix des Braves* sont que la Nation crie et le Québec travaillent ensemble, dans une relation de nation à nation de partenariat et de respect. La *Paix des Braves* enseigne qu'une relation de nation à nation est le meilleur modèle pour atteindre la prospérité et le succès dans Eeyou Istchee, tant pour les Cris que pour le Québec. La mise en œuvre de cette relation de nation à nation exige que la Nation crie soit reconnue comme partenaire et titulaire de droits dans tous les projets de mise en valeur des ressources naturelles dans Eeyou Istchee.

L'Entente de 2012 sur la gouvernance représente elle aussi un aspect important du cadre unique en matière d'acceptabilité sociale qui existe dans Eeyou Istchee. En application de l'Entente sur la gouvernance et la *Loi instituant le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James*, entrée en vigueur en janvier 2014, un nouveau gouvernement régional a été créé dans la région d'Eeyou Istchee Baie-James. Le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, composé de représentants des communautés cries et jamésiennes, aura maintenant compétence en matière d'aménagement dans les terres de la catégorie III dans Eeyou Istchee. L'Entente de

[1] CBJNQ, art. 22.2.4

gouvernance confère également au Gouvernement de la Nation Crie de nouveaux pouvoirs en matière d'aménagement dans les terres de la catégorie II.

Par suite de l'Entente sur la gouvernance, le cadre de participation de la Nation crie dans la planification du développement dans Eeyou Istchee a changé fondamentalement. Antérieurement, la Nation crie était presque complètement exclue des processus d'aménagement et de planification du développement en lien avec notre territoire traditionnel – même si nous avons des droits constitutionnels issus de traité à l'égard de ce territoire et même si nous sommes les principaux utilisateurs de ce territoire. Avec les institutions gouvernementales établies en application de l'Entente sur la gouvernance, nous nous engageons dans une nouvelle voie fondée sur l'inclusion de la Nation crie et la reconnaissance de notre rôle légitime dans les décisions en matière de gouvernance, d'aménagement et de développement dans notre territoire.

Dans Eeyou Istchee, ces instruments juridiques et institutions procurent un cadre unique pour évaluer, réaliser et maintenir l'acceptabilité sociale en ce qui concerne les projets, les plans et les initiatives de développement. Les politiques et les procédures instituées par le MERN à l'égard de l'acceptabilité sociale dans Eeyou Istchee doivent être élaborées sur le fondement de la compréhension et du respect de ce cadre particulier, de façon qui soit compatible avec les droits de la Nation crie en vertu de la CBJNQ et avec notre relation unique de nation à nation avec le Québec.

Conclusion

Dans Eeyou Istchee, l'« acceptabilité sociale » reflète les principes directeurs qui sous-tendent la CBJNQ. La notion d'acceptabilité sociale a donc un sens et un contenu particuliers dans Eeyou Istchee, fondés le traité, les droits et le statut particuliers des Cris dans le territoire d'Eeyou Istchee, la relation de nation à nation entre la Nation crie et le Québec, et les institutions uniques qui gouvernent dans le territoire.

PRELIMINARY STATEMENT

OF THE

GRAND COUNCIL OF THE CREES (EEYOU ISTCHEE) / CREE NATION GOVERNMENT

TO

THE COMMITTEE ON AGRICULTURE, FISHERIES, ENERGY AND NATURAL RESOURCES

OF

THE NATIONAL ASSEMBLY OF QUÉBEC

ON

THE GREEN PAPER – *GUIDELINES OF THE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES IN THE AREA OF SOCIAL ACCEPTABILITY*

QUÉBEC CITY, MARCH 16, 2016

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION 1

II. OVERVIEW 2

III. SOCIAL ACCEPTABILITY MEANS CONSENT 3

IV. GUIDELINE 1 – CONFLICT IN MERN ROLES AND RESPONSIBILITIES 4

V. GUIDELINE 2 – LAND PLANNING AND LAND USE HARMONIZATION IN PUBLIC LAND USE PLANS 4

VI. GUIDELINE 3 – INFORMATION AND CONSULTATION PROCESSES 5

VII. GUIDELINE 4 – SHARING OF BENEFITS 5

VIII. GUIDELINE 5 – ENHANCE MERN'S ABILITY TO ANALYZE IMPACTS BY TAKING SOCIAL ACCEPTABILITY INTO ACCOUNT 6

IX. MAJOR PROJECT OFFICE 6

X. CONCLUSION 7

ABOUT THE GCC(EI)/CNG 8

SCHEDULE I 10

I. INTRODUCTION

1. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) / Cree Nation Government ("**GCC(EI)/CNG**") thanks the Committee on Agriculture, Fisheries, Energy and Natural Resources ("**CAPERN**") for the opportunity to present our preliminary comments on the Green Paper, the *Guidelines of the Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles in the area of Social Acceptability* ("**Green Paper**").

2. On the one hand, we welcome the fact that the Ministry acknowledges social acceptability as an issue of critical importance in relations between Aboriginal nations and Québec and in northern resource development.

3. At the outset, however, we must express our concern and disappointment with the very short time limit to file these observations. It is ironic that on a such a sensitive subject as social acceptability, which turns on full and respectful consultations, adequate time was not provided for us to prepare detailed comments. The time available has made it possible to provide only these initial remarks.

4. The Cree would have expected a longer time-frame to prepare and submit detailed representations. That would have been more consistent with the very objective of the Green Paper, to promote a fruitful dialogue between the interested parties. It would also have been more consistent with the mutual respect inherent in the Nation-to-Nation relationship between the Cree and Québec, one of the guiding principles of the *Agreement concerning a New Relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Quebec* ("**Paix des Braves**").

5. This concern is underlined by the fact that the only two Aboriginal organizations, the Assembly of First Nations Québec and Labrador and the Cree Nation Government, to appear before the Committee have both been scheduled for March 16, 2016. We note that private individuals have been invited to appear as late as April 5, 2016. With all due respect, we find it difficult to understand why Aboriginal governments, among the stakeholders most concerned by the issue of social acceptability, have been given less time to prepare submissions before appearing before the Committee.

6. Our concern is heightened because this is not the first instance that the CNG has been requested to provide comments within a very short time-frame on a Québec initiative of great importance to the Cree. This was also the case in the consultations on the strategic plan of the *Société du Plan Nord*, regarding which the Cree are key stakeholders.

7. Under these circumstances, the GCC(EI)/CNG expressly reserves the right to file a detailed brief on the Green Paper in the upcoming weeks. We trust that adequate time will be provided to the Cree in the future to respond to other Québec initiatives of importance to the Cree.

8. It should also be noted that there are currently active legal proceedings involving Ressources Strateco Inc. as plaintiff and the Attorney General of Quebec as defendant. The GCC(EI)/CNG and the Cree Nation of Mistissini have intervened in these proceedings as they raise as a central issue the nature and extent of the concept of social acceptability in its legal and other dimensions. Thus, the GCC(EI)/CNG not only make these representations on a "without prejudice" basis, but also suggest that the requisite prudence be exercised by this Committee to take into account this ongoing legal process.

II. OVERVIEW

9. With respect to the Green Paper, the *Submissions of the GCC(EI) on Social Acceptability in Eeyou Istchee*, dated September 2, 2015, attached in **Schedule I**, states the issues and Cree positions. In particular, the document draws attention to the importance of the environmental and social protection regime set out in Section 22 of the *James Bay and Northern Québec Agreement* ("**JBNQA**"), a constitutionally protected treaty, the Nation-to-Nation partnership model of the Paix des Braves, and the important new jurisdictions of the CNG and Eeyou Istchee James Bay Regional Government under the *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec*, signed on July 24, 2012 ("**Governance Agreement**") in land and resource use planning and management.

10. The Green Paper does not address any of these elements, other than a passing reference in the Introductory Note to the need for Aboriginal consultations and a statement that MERN's other obligations and agreements with Aboriginal communities are not affected.

This resembles more a *pro forma* statement than a serious intent to engage with Aboriginal governments as equal partners.

III. SOCIAL ACCEPTABILITY MEANS CONSENT

11. Before addressing the concept of social acceptability, we reiterate that, independently of that concept, the Cree position is that all development projects in Eeyou Istchee require Cree consent. For the Cree Nation, this is a question of rights under the JBNQA, the Paix des Braves and several other agreements.

12. With respect to Eeyou Istchee, the concept of social acceptability represents a compendious and accurate expression of the principles underlying the JBNQA, in particular, Section 22 concerning the environmental and social protection regime. Social acceptability is a fundamental aspect of the Nation-to-Nation relationship between Quebec and the Cree Nation, which is based on the JBNQA as a constitutionally protected treaty. The concept applies not only to governments but also to all who seek to undertake development activities in Eeyou Istchee.

13. Social acceptability thus is not limited to a consultation process "to discuss the conditions that will allow the development project to proceed." As the MERN acknowledges, even such a process "may lead to a refusal by the community to accept the project."[1] In the case of the Cree, social acceptability or the lack thereof must be understood as a result which must be recognized and respected by governments and developers.

14. For the Cree Nation and in respect of development in Eeyou Istchee, if social acceptability means anything, it must mean the consent of the Cree Nation and, in particular, that of the affected Cree community. As pointed out in the attached Submissions,[2] social acceptability is at the heart of the Cree Nation's inherent right to decide where the balance between the risks and benefits of development properly lies. This implies that, sometimes, a particular project will not be allowed to proceed.

---

1 *Green Paper*, page 9.
2 Pages 2, 3.

IV. GUIDELINE 1 – CONFLICT IN MERN ROLES AND RESPONSIBILITIES

15. Tension exists between the responsibilities of MERN "... to act as the custodian of public land, harmonize land uses, and provide support for companies proposing projects that can contribute to the development of Québec's economy and the prosperity of Québec society through natural resource development."[3]

16. It is difficult for MERN to act as the disinterested custodian of public lands if:

> *As part of its economic duties, the MERN must support projects to develop energy or mineral resources that are submitted by enterprises. For this purpose, it must advise and assist project promoters through all the steps leading to government authorization or to a refusal to issue a permit or grant a right.*[4]

17. Although Guideline 1 proposes to make MERN's roles and responsibilities better known, such a measure does not remedy this conflict of responsibilities. If MERN is to act properly as a disinterested custodian of public lands, it should not have the competing responsibility to advocate for development projects.

V. GUIDELINE 2 – LAND PLANNING AND LAND USE HARMONIZATION IN PUBLIC LAND USE PLANS

18. This guideline calls for more participation by communities and the public in the preparation of MERN's public land use plans (PATP). However, no account is taken of the special provisions in the Governance Agreement concerning the jurisdiction of the Cree Nation Government and the Eeyou Planning Commission regarding land and resource use planning, or of the CNG's right to participate in the preparation of the PATP for Category II lands. The special jurisdictions of the Cree Nation Government in these matters should be acknowledged and respected.

---

3 *Green Paper*, page 14.
4 *Ibid*., page 16.

VI. GUIDELINE 3 – INFORMATION AND CONSULTATION PROCESSES

19. The Green Paper refers[5] to extending in the future the provisions of the *Mining Act*[6] on Aboriginal consultations to other MERN sectors of activity. As of the present date, the provisions of the *Mining Act* with respect to Aboriginal consultation are limited to the following:

> 2.1. This Act must be construed in a manner consistent with the obligation to consult Native communities. The Government shall consult Native communities separately if the circumstances so warrant.
>
> 2.2. Taking into account the rights and interests of Native communities is an integral part of reconciling mining activities with other possible uses of the territory.
>
> 2.3. The Minister draws up, makes public and keeps up to date a Native community consultation policy specific to the mining sector.

20. The MERN is currently preparing a guide for the consultation of Aboriginal communities for mining projects. MERN should continuously involve Aboriginal governments, including the Cree Nation Government and the Cree First Nations, in all these exercises.

VII. GUIDELINE 4 – SHARING OF BENEFITS

21. MERN states that it "... still favours the signing of impact and benefit agreements ["**IBA**"] between the promoter and the communities concerned, including Aboriginal communities."[7]

22. In fact, Québec specifically undertook in the Paix des Braves to provide specific benefits to the Cree in relation to the Eastmain 1-A/Rupert Project (section 4.16), and to encourage agreements between promoters and the Cree in respect of hydroelectric projects (section 4.2) and mining activities (section 5.2).

---

5 Pages 18, 19.
6 CQLR, chapter M-13.1.
7 *Green Paper*, pages 20, 21.

23. Hence, the conclusion of IBA's is not just a matter of discretionary policy on the part of the MERN, but a matter of legal obligation.

24. As to the disclosure of payments by mining companies to Aboriginal governments,[8] the Cree have gone on the record with CAPERN to oppose the disclosure of financial benefits under mining IBA's.

VIII. GUIDELINE 5 – ENHANCE MERN'S ABILITY TO ANALYZE IMPACTS BY TAKING SOCIAL ACCEPTABILITY INTO ACCOUNT

25. This guideline, addressing the need to enhance MERN's ability to analyze impacts by taking social acceptability into account, states a worthy objective. It is nevertheless surprising to read: [9]

> The MERN currently has no tools to take into account and assess the various factors contributing to a project's social acceptability, either prior to the design stage or when land uses are planned and harmonized with various types of activity during the process to prepare the public land use plan (PATP). For land use planning, only recreational and tourism activities and wind farms are taken into account when assessing social repercussions. The possibility of taking into account the factors for the social acceptability of other activities under the MERN's responsibility, such as mining projects (including quarries and sand pits), should be considered.

26. It is self-evident that the MERN must take into account the social acceptability of mining projects. If it does not now have the tools to do so, it must develop them without delay, in consultation with Aboriginal governments, including the Cree Nation Government and the Cree First Nations.

IX. MAJOR PROJECT OFFICE

27. MERN indicates[10] that it is:

---

8 *Ibid.*, page 21.
9 *Ibid.*, page 22.
10 *Ibid.*, page 23.

> ... considering the possibility of setting up a major project office at its main offices in Québec. The office would coordinate the work of the various units responsible for issuing authorizations or guidance concerning the project, ensure inter-departmental coordination with the other government departments and bodies concerned ...

28. Any such office should be required to coordinate with the Cree Nation Government, the Cree First Nations and the Eeyou Istchee James Bay Regional Government. Consideration should also be given to the respective roles of such an office and of the *Société du Plan Nord*, which asserts a role in coordinating of government departments regarding development projects in Northern Québec.[11] This exercise should be conducted in close consultation with the Cree stakeholders mentioned above.

X. CONCLUSION

29. The initiative of the Green Paper is a positive development in that it acknowledges the significance of the concept of social acceptability in government decision-making with respect to development activities in Québec. The Cree Nation confirms that social acceptability is an issue of critical importance in relations between Aboriginal nations and Québec and in northern resource development. This concept is, however, subject to the constitutionally protected status and rights of the Cree Nation.

30. The initial comments outlined above identify a number of issues that require meaningful exchanges between the Cree and Québec, in full compliance with the *James Bay and Northern Québec Agreement*, the Paix des Braves and the Governance Agreement.

31. The GCC(EI)/CNG expressly reserves the right to file a detailed brief on the Green Paper.

* * * * *

---

[11] *Strategic Plan of the Société du Plan Nord 2015-2020*, pages 5, 9.

ABOUT THE GCC(EI)/CNG

32. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) ("**GCC(EI)**") is the political body that represents the approximately 18,000 Cree of Eeyou Istchee, the traditional homeland of the Cree in James Bay. The Cree Nation Government ("**CNG**") exercises governmental functions on behalf of the Cree Nation of Eeyou Istchee.

33. Over the past 40 years, the Cree have signed many agreements with the Governments of Québec and Canada. These agreements create a unique legal environment in Eeyou Istchee. They include, among others:

(a) the *James Bay and Northern Quebec Agreement* ("**JBNQA**"), signed in 1975 with Canada and Québec (and since amended by 24 complementary agreements);

(b) the *Agreement concerning a New Relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Quebec* signed in 2002, often called the "**Paix des Braves**";

(c) the *Agreement concerning a New Relationship between Canada and the Crees of Eeyou Istchee* signed in 2008; and

(d) the *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec*, signed on July 24, 2012 ("**Governance Agreement**"). This Agreement was approved by Bill 42 of 2013, entitled *An Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government and introducing certain legislative amendments concerning the Cree Nation Government*.[12]

34. The JBNQA is a land claim agreement and treaty under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. The rights of the Cree provided for in the JBNQA are existing treaty rights recognized and protected under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.[13]

---

[12] S.Q. 2013, c. 19; See also the *Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government*, CQLR, chapter G-1.04.

[13] *Québec (Attorney General) v. Moses*, [2010] 1 S.C.R. 557, 2010 SCC 17.

35. The JBNQA was approved, given effect to and declared valid by a law of Québec, the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*.[14] Under section 2(2) of this Act, the Cree enjoy the rights, privileges and benefits set out in the JBNQA as statutory rights.

36. Section 6 of this Act also provides that, in case of conflict or inconsistency between this Act and the provisions of any other law applying to the territory (as defined therein), this Act prevails.

37. The Green Paper, *the Guidelines of the Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles in the Area of Social Acceptability*, and its implementation, through various instruments, must respect the rights of the Cree of Eeyou Istchee under the JBNQA, the *Paix des Braves*, the *Governance Agreement* and the implementing legislation.

---

[14] S.Q. 1976, c. 46, now CQLR, chapter C-67.

SCHEDULE I

ᐐᓂᐯᑏᐄᔨᔫᒡ ᒋᐦᒋᒦᐅᐄᔨᔫᒡ ᐁ ᓇᑎᒫᑐᐧᐨᐤ (ᐄᔨᔫ ᐊᔅᒌ)
Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)
Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)

ᐄᔩ/ᐄᔨᔫ ᒋᔫᐅᒋᒫᐤ
Cree Nation Government
Gouvernement de la Nation Crie

G. C. C. E. I.
40th Anniversary
1974 - 2014

C. N. G.
G. N. C.
est. 1978

SOCIAL ACCEPTABILITY IN EEYOU ISTCHEE

Submissions of the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)

in the context of
the *Chantier sur l'acceptabilité sociale*
organized by the Ministry of Energy and Natural Resources

September 2, 2015

2 Lakeshore Road, Nemaska, Québec J0Y 3B0 | Tel: (819) 673-2600 | Fax: (819) 673-2606 | E-mail: cree@cngov.ca | www.cngov.ca

Whapmagoostui Chisasibi Wemindji Eastmain Waskaganish Nemaska Waswanipi Oujé-Bougoumou Mistissini Washaw Sibi

G. C. C. E. I.
40th Anniversary
1974 - 2014

C. N. G.
G. N. C.
est. 1978

Introduction and summary

A very large proportion of the natural resource potential of Quebec is situated in Eeyou Istchee. A very large proportion of the Plan Nord is located in Eeyou Istchee. It is therefore critical that any review by the government of the meaning of social acceptability in Quebec include a meaningful assessment and understanding of the unique legal framework, institutions and practices that govern in the territory of Eeyou Istchee.

The concept of "social acceptability" has a particular meaning in Eeyou Istchee, grounded in the unique legal framework of the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA), the nation-to-nation relationship between the Cree Nation and Quebec, the special rights and status of the Crees, and the unique institutions that govern in the Eeyou Istchee territory. The legal regime and institutions of Eeyou Istchee provide a unique framework for assessing, achieving and maintaining social acceptability in resource development initiatives in the territory.

The meaning and content of social acceptability in Eeyou Istchee

In Eeyou Istchee, the social acceptability of resource development activities is first and foremost about ensuring protection for Cree culture and the traditional Cree way of life. Eeyou Istchee is not merely a repository of raw material for future development initiatives. While our land may be sparsely populated, it is not empty: we continue to use the entire territory for our traditional activities of hunting, fishing and trapping. The land remains the largest employer of our people. It is also the foundation of who we are as a people. We are the stewards of this land, and this responsibility is fundamental for us.

At the same time, the Cree Nation welcomes sustainable and responsible development in Eeyou Istchee. We recognize that responsible, sustainable development is necessary to maintain and build the economic base of our communities, especially for our youth. We support development when it is responsible and sustainable, when it benefits our people and when it does not place undue burdens on our land or our people. We support development that is undertaken with our participation and consent.

Social acceptability for us is about finding the balance, that protects our culture and way of life, while also pursuing new forms of prosperity, particularly for our youth and future generations. Social acceptability is also about the Cree Nation's right to decide for

ourselves where that balance properly lies – what risks we are prepared to accept, and when the benefits outweigh the risks and the negative impacts. Recognizing the importance of social acceptability means that we must recognize that sometimes, a particular development project will not be permitted to proceed.

Social acceptability reflects the social dimension of sustainable development, and gives effect to the social aspect of the constitutionally-enshrined principles of the JBNQA. Social acceptability cannot merely be defined as a process that must be completed by proponents of natural resource development projects. Rather, social acceptability is best understood as a result of a process that is undertaken, or a threshold that must be met, in order to give effect to the guiding principles of the JBNQA. Social acceptability extends beyond consultation, and involves achieving community buy-in and partnership.

The unique framework for achieving and maintaining social acceptability in Eeyou Istchee

While the term "social acceptability" has gained popularity in Quebec relatively recently, the concept embodied by this term has always been an important aspect of development in Eeyou Istchee. The concept of social acceptability has a particular meaning in Eeyou Istchee, grounded in the unique framework of the James Bay and Northern Quebec Agreement, the nation-to-nation relationship between the Crees and Quebec, the special rights and status of the Crees in the Eeyou Istchee territory, and the unique institutions that govern in the territory.

Any policies and procedures developed by the MERN as a result of this initiative on social acceptability must acknowledge and build upon the particular nature of social acceptability in Eeyou Istchee, as well as the special legal and institutional context of the territory that influences how decisions regarding land use and development are made. Such acknowledgement appears to be missing from the *Chantier sur l'acceptabilité sociale* to date. For example, the *Diagnostic de la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale dans la conciliation des usages*, which purports to conduct a review of the bodies, institutions and legal instruments that govern decision-making regarding resource development and land use in Quebec, includes no mention of the JBNQA or the unique institutions of Eeyou Istchee, apart from one passing reference to the Eeyou Istchee James Bay Regional Government. While the *Diagnostic* document contains a short section on Aboriginal Affairs, this section also fails to

mention the JBNQA. It essentially treats the whole of Quebec as if it is governed by the same legal framework. This is not the case.

The territory of Eeyou Istchee is unique, and this reality must be acknowledged.

Regardless of how social acceptability might be understood and operationalized outside of Eeyou Istchee, the legal regime and institutions of Eeyou Istchee provide a unique framework for assessing, achieving and maintaining social acceptability in resource development initiatives in the territory. The legal instruments that create this framework include:

- The *James Bay and Northern Quebec Agreement* (1975
- The Agreement concerning a new relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Québec, known as the *Paix des Braves* (2002)
- The Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory (2012)

The territory of Eeyou Istchee is governed by a constitutionally-protected treaty, the JBNQA, signed in 1975. The JBNQA recognizes and affirms the unique and special status of the Crees in Eeyou Istchee. Pursuant to the JBNQA, the Cree Nation is entitled to greater involvement – through consultation and representative mechanisms – than the general population with regard to natural resource development in the Territory.

Section 22 of the JBNQA establishes a unique environmental and social protection regime that applies to decision-making regarding development projects in Eeyou Istchee territory. This regime requires that both environmental *and social* impacts of proposed development be assessed and considered throughout the decision-making process. In relation to Eeyou Istchee, the contemporary term "social acceptability" is a compendious expression and reflection of the guiding principles underlying the JBNQA's environmental and social protection regime. These guiding principles include:

- The protection of the hunting, fishing and trapping rights of Native people in the Territory;
- The environmental and social protection regime with respect to minimizing the impacts on Native people by development activity affecting the Territory;
- The protection of Native people, societies, communities, economies, with respect to developmental activity affecting the Territory;

- The minimizing of negative environmental and social impacts of development on Native people and on Native communities; and
- The involvement of the Cree people in the application of this regime.[1]

These guiding principles are further reinforced by the *Paix des Braves*, which affirmed the nation-to-nation relationship between the Cree Nation and Quebec. The spirit and intent of the *Paix des Braves* is that the Cree Nation and Quebec will work together, in a nation-to-nation relationship of partnership and respect. The *Paix des Braves* teaches that a nation-to-nation relationship is the best model for achieving prosperity and success in Eeyou Istchee, for both the Crees and Quebec. The implementation of this nation-to-nation relationship requires that the Cree Nation be recognized as a partner and a rightsholder in all natural development projects in Eeyou Istchee.

The Governance Agreement of 2012 is also an important aspect of the unique framework for social acceptability that exists in Eeyou Istchee. Under the Governance Agreement and *An Act Establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government*, which came into force in January 2014, a new regional government was created in the Eeyou Istchee-James Bay region. The Eeyou Istchee James Bay Regional Government, composed of representatives from both the Cree and Jamésien communities, will now assume jurisdiction over land use planning on Category III lands in Eeyou Istchee. The Governance Agreement also provides for new powers for the Cree Nation Government over land use planning on Category II lands.

As a result of the Governance Agreement, the framework for participation by the Cree Nation in development planning in Eeyou Istchee has changed fundamentally. Previously, the Cree Nation was almost completely excluded from the land use and development planning processes in relation to our traditional territory – even though we have constitutionalized treaty rights over this territory, and even though we are the primary users of this territory. With the government institutions established under the Governance Agreement, we are embarking on a new path based on inclusion of the Cree Nation and recognition of our legitimate role in decisions about governance, land use planning and development in our territory.

In Eeyou Istchee, these legal instruments and institutions provide a unique framework for assessing, achieving and maintaining social acceptability in respect of development

[1] JBNQA, s. 22.2.4

projects, plans and initiatives. Any policies or procedures instituted by the MERN with regard to social acceptability in Eeyou Istchee must be developed on the basis of an understanding of and respect for this unique framework, so as to be consistent with the Cree Nation's rights under the JBNQA and with our unique nation-to-nation relationship with Quebec.

Conclusion

In Eeyou Istchee, "social acceptability" reflects the guiding principles underlying the JBNQA. The concept of social acceptability thus has a particular meaning and content in Eeyou Istchee, one that is grounded in the treaty, the special rights and status of the Crees in the Eeyou Istchee territory, the nation-to-nation relationship between the Cree Nation and Quebec, and the unique institutions that govern in the territory.